

LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER EN EL MARCO TEÓRICO DE LA POLÍTICA AGRARIA

MARÍA DEL MAR PÉREZ FRA
Departamento de Economía Aplicada
Escuela Politécnica Superior de Lugo
Universidad de Santiago de Compostela

Recibido: 10 de noviembre de 2003

Aceptado: 9 de noviembre de 2004

Resumen: La iniciativa comunitaria LEADER es un programa público diseñado desde una perspectiva de actuación local que tiene en el medio rural su ámbito de intervención y en la consecución del desarrollo integral de estas áreas su objetivo declarado. Esta iniciativa surge en un momento de cambio de paradigma, en el que las políticas tradicionales de apoyo al desarrollo de corte sectorial pasan a ser sustituidas por otras formas de intervención en el espacio. El objetivo de este trabajo es 1) Realizar una revisión crítica de los conceptos relacionados con la cuestión del desarrollo de áreas rurales con el fin de clarificar el contexto teórico en el que se inserta la iniciativa LEADER y situarla en el marco de las políticas europeas; 2) Aportar elementos de discusión sobre la aplicabilidad de su enfoque de tal modo que constituyan una base a partir de la cual se pueda testar la influencia real que tuvo en las áreas de aplicación.

Palabras clave: Desarrollo rural / Desarrollo local / LEADER / Diversificación de actividades.

THE LEADER COMMUNITY INITIATIVE IN THE THEORETICAL AGRARIAN POLICY CONTEXT

Abstract: The LEADER Community Initiative is a public programme with a local perspective centring rural areas as its field of intervention with the aim set on fully developing such areas. This Initiative arises in a time change of paradigm: replacement of traditional policies of development with sectorial character for other ways of intervention in space.

The aim of this paper is: 1) To carry out a critical revision the matter of development of rural areas, with the objective of clarifying the theoretical context; 2) To provide elements for discussion regarding the applicability of such strategies, with the aim of building the basis to analyse of the true bearing in the application areas.

Keywords: Rural development / Local development / LEADER / Diversification of activities.

1. INTRODUCCIÓN

En el momento en que surge la iniciativa LEADER estaba en boga en Europa una visión del mundo rural en la que la preocupación por la agricultura familiar se centraba más en razones vinculadas al desarrollo rural y a las nuevas utilizaciones del espacio que en cuestiones relacionadas con la producción agraria. Como veremos, dos de las ideas fundamentales que definen este nuevo enfoque son la diversificación de actividades y la pluriactividad. Ambas constituyen las bases del diseño de muchas de las políticas de apoyo al desarrollo vigentes hoy en día.

Ésta no es una situación reciente sino que ya en el año 1985, en el informe *Las perspectivas sobre la política agraria comunitaria* (CE, 1985), conocido como “Libro verde”, encontramos referencias claras a esta nueva visión de la problemáti-

ca agraria y rural, de tal forma que el término “desarrollo agrario” pasa a ser sustituido por el de “desarrollo rural”, y la mejora de las rentas agrarias por la potenciación de la pluriactividad y de los pluringresos. En el año 1988, con la publicación de *El futuro del mundo rural* (CON, 1988), esta opción queda perfilada con más claridad introduciendo por primera vez en el acervo comunitario el concepto de desarrollo rural y explicitando la idea de unos espacios rurales no exclusiva ni prioritariamente agrarios.

Sin pretender hacer una historia del concepto de desarrollo rural¹, es necesario señalar que no surge ni desde los análisis del sector agrario ni desde la Comunidad Europea. Este concepto comienza a generalizarse a partir de los años setenta en un contexto de debate teórico en el que fueran puestos en cuestión los modelos de desarrollo económico contruidos en la postguerra, dándose en estos momentos, además, una serie de hechos que propiciaron estos cambios (Etxezarreta, 1999):

- La crisis económica, industrial y de empleo que impide absorber más población activa.
- Una nueva concepción del mundo rural derivada de las necesidades de ocio de los habitantes del medio urbano y de la preocupación por la conservación de la naturaleza.
- La crisis de los grandes modelos de desarrollo derivada tanto del fracaso de muchos de ellos como de la puesta en cuestión del papel que el estado desarrolla en la economía.

Estas nuevas circunstancias van a ir cristalizando hasta la aparición de un nuevo concepto: el de desarrollo rural integrado. Una de las novedades del cambio de paradigma fue la consideración de la agricultura como una actividad capaz de mejorar las rentas y las condiciones de vida de los habitantes del mundo rural, pero considerando que no es únicamente con la modernización de los modelos de producción agrarios como se resolverá el problema del empleo rural y de la equiparación de rentas. Con estos programas se pretendía una distribución más equitativa de los beneficios de la producción, una mayor participación de la población en las decisiones que les afectaban y una mejor planificación en la utilización de los recursos naturales (Arnalte *et al.*, 1998).

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial las políticas agrarias europeas tenían un claro objetivo: lograr una agricultura más eficiente con capacidad para abastecer los mercados internos y para competir en el mercado mundial. Pero a partir de la década de los años ochenta hay un cambio importante que pone en cuestión el modelo de agricultura y de política agraria vigente hasta el momento: aun-

¹ Son muy numerosos los trabajos de análisis que abordan este tema; a modo de referencia se pueden consultar Ramos y Cruz Villalón (1995), Ceña (1995), Arnalte (1998) o García Pascual (2001), entre otros.

que el autoabastecimiento es un objetivo que se logró con creces, la agricultura europea continúa siendo dependiente de un costoso sistema de protección para poder competir en los mercados externos.

Más allá de los costes financieros, cada vez resultan más evidentes los costes ecológicos, sociales y territoriales de esta política. Así es como surge, precisamente en los países del norte de Europa donde el proceso de modernización agrario fue más efectivo y los cambios más acentuados, una nueva concepción del papel que deben desarrollar las áreas rurales y, por lo tanto, una nueva visión del desarrollo de éstas.

El mundo rural deja de ser concebido como un residuo resultado de los procesos de urbanización y/o una consecuencia de la organización social y espacial de la producción agraria. Con esta nueva perspectiva el desarrollo rural pasa a ser entendido como el refuerzo de las condiciones favorables con que cuentan estas zonas, permitiendo la permanencia y reproducción a escala local de las poblaciones rurales, la mejora de sus condiciones de vida y su recomposición social (Arnalte *et al.*, 1998).

Anteriormente citábamos los documentos *El libro verde* y *El futuro del mundo rural* como representativos de los cambios en la concepción del desarrollo rural en la década de los años ochenta, siendo especialmente este último el soporte teórico para el nuevo enfoque de desarrollo rural, cuya ejecución queda confiada a la política regional y de reequilibrio territorial diseñada con la reforma de los Fondos Estructurales² (Arnalte, 2002).

En el año 1992 tuvo lugar una nueva reforma de la política agraria común: la denominada reforma MacSharry. Esta reforma, a pesar de la profundidad de algunos de los cambios que introduce, no constituye una ruptura con la línea de pensamiento que se venía manteniendo a lo largo de la década anterior, ya que los elementos introducidos en torno al concepto de desarrollo rural en la década pasada se mantienen en su totalidad. En el documento *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión* (CON, 1991) se señala la necesidad de poner en marcha una política activa de desarrollo rural, insistiendo de nuevo en la idea de que el desarrollo rural no debe basarse únicamente en el desarrollo agrario. Esta filosofía es plenamente coherente con la puesta en funcionamiento en el año 1991 de la iniciativa que constituye el objeto de estudio de este trabajo: la iniciativa comunitaria LEADER I, dentro del marco normativo de las iniciativas comunitarias previsto en la reforma de los Fondos Estructurales.

Así pues, con esta reforma se introducen tres tipos distintos de actuaciones: por una parte, restricciones en la política de precios y mercados, que incluyen la puesta

² Desde el año 1988 la Comisión Europea aplica una política de cohesión económica y social que se denomina *integrada*, en el sentido de que es concebida para usar de forma complementaria a los Fondos Estructurales europeos.

en marcha de un régimen de ayudas directas a la renta³; por otra, la reordenación de la política de estructuras (que engloba, entre otras cosas, medidas que tenían como objetivo contribuir al control de la oferta agraria y de los primeros elementos de la llamada política agroambiental); y, por último, el inicio de lo que podemos considerar la política rural⁴.

La preocupación por la cuestión rural continúa muy presente en el discurso institucional europeo a lo largo de los años noventa. Así, hay que destacar hechos como la consideración expresa de las zonas rurales dentro del campo de acción de las políticas destinadas a reforzar la cohesión económica y social en el Tratado de la Unión Europea –firmado en Maastricht en diciembre del año 1991– o la atención prestada al desarrollo rural en el llamado “Paquete Delors II” (Arnalte *et al.*, 1998).

La conferencia de Cork del año 1996 es otro punto de referencia para el tema que nos ocupa. A pesar de los avances que significó la puesta en marcha de determinadas medidas concretas, como la iniciativa LEADER, la política de desarrollo rural carecía de la suficiente coherencia. Esta conferencia, propiciada por la DGVI, a pesar de no ser más que una declaración de principios, se convirtió en un importante documento de reflexión en la medida en que las propuestas que de ella resultaron sirvieron para construir la base en la que se apoya la “nueva política de desarrollo rural” incluida en el paquete de reformas de política agrícola y estructural⁵ concretada en la Agenda 2000.

En julio del año 1997 la Comisión (CON, 1997) presenta un documento sobre la política futura de la Unión Europea denominado Agenda 2000. Este documento contenía las propuestas de reforma y el cuadro financiero para el período 2000-2006. No vamos a entrar en una descripción de los contenidos de esta nueva reforma sino tan sólo señalar que, de acuerdo con este documento, el desarrollo rural tiene como objetivo explorar el potencial endógeno de las zonas rurales buscando nuevas formas de renta, más allá de la producción agraria, para fomentar la creación de empleo y la fijación de la población.

Probablemente, el paso más significativo que se dio con esta reforma en relación con el tema que nos ocupa fue el agrupamiento de toda la reglamentación en vigor relativa al desarrollo rural en un único documento legal –el Reglamento de desarrollo rural–, en el cual se reúnen los tres objetivos estratégicos de aquella: el apoyo al sector agrícola y silvícola para la sustentabilidad de la comunidad rural; el

³ No deja de ser un reflejo de la escasa confianza que los planificadores depositan en la política de desarrollo rural el hecho de que las ayudas directas a la renta sean el mecanismo destinado a paliar los efectos que sobre la renta de los agricultores tendrá la política de precios restrictiva.

⁴ En realidad se puede considerar que el inicio de esta política se remonta a los llamados *Programas integrados regionales* del año 1981 y a los *Programas integrados mediterráneos* del año 1985.

⁵ En este sentido quisiéramos destacar un aspecto introducido a partir de la conferencia de Cork: la afirmación recogida en ella de que el desarrollo de las áreas rurales tiene que abarcar la totalidad del territorio europeo. Esto constituye un importante cambio, ya que uno de los principios en los que se basara la política de estructuras era el de concentración.

desarrollo de las condiciones económicas y sociales para mantener la población rural; y, por último, la conservación y mejora del medio, del paisaje y del patrimonio natural de las zonas rurales. De hecho, el desarrollo rural queda configurado en la exposición de motivos (CE, 1998) como el segundo pilar de la PAC⁶.

A continuación intentaremos concretar de una forma más precisa los elementos caracterizadores de este modelo. Comenzaremos exponiendo las que consideramos sus principales ideas:

- *Diversificación de rentas* en el sentido de que la agricultura no es considerada como la única actividad económica del mundo rural. Las limitaciones que este sector tiene tanto como generador de empleo como de rentas implican que la revitalización de las zonas rurales pase por una diversificación de su estructura económica con la aparición de otras actividades (Bardají *et al.*, 1995). En este punto conviene aclarar las diferencias entre diversificación y pluriactividad, concepto este último que se refiere a la combinación de actividades en las que una de ellas es la actividad agraria. Es, pues, un concepto menos amplio en la medida en que la diversificación está referida al medio y no únicamente a los titulares y a su familia. En la pluriactividad es la unidad familiar agraria la que diversifica permitiendo que coexistan ambas actividades. De ahí la importancia de aglutinar por un lado actividades variadas, pero también los recursos familiares. Es decir, usar los recursos disponibles en la familia: trabajo, instalaciones, tierra o ahorros. La paridad entre las rentas agrarias y las de los demás sectores no es un objetivo, sino que el objetivo será que muchas familias obtengan una renta familiar adecuada a través del ejercicio de múltiples actividades⁷. Obviamente, esto va a implicar una cierta reformulación de la actividad agrícola en la que la innovación, la diferenciación y la calidad tienen un papel fundamental. Pero esta reformulación también puede estar asociada a un tipo de actividades que no tienen una relación directa con la actividad agraria: vinculadas a las actividades de turismo y recreo en el medio rural, a las acciones de gestión de la naturaleza, o de atención a la demanda de nuevos productos y servicios⁸.
- Como no se consideraba probable el hecho de que las oportunidades de renta alternativa o complementaria tuvieran su origen en la inversión externa, este concepto se enriquece con un nuevo adjetivo: *endógeno*. Así, se busca el desarrollo rural mediante esquemas de actividad económica de base territorial que refuercen la dinamización de los recursos existentes, de tal forma que se llegue a un máximo aprovechamiento no sólo de los recursos humanos sino también de los recur-

⁶ Lamentablemente, esta importancia otorgada al desarrollo rural no se ve acompañada de un incremento similar de los fondos. De hecho, el lugar que esta política tendrá en el futuro continuará siendo marginal dentro de la PAC.

⁷ Sobre este tema ver M. Etxezarreta: *La agricultura insuficiente*, y también M. Corbera (1999).

⁸ Hay un aspecto que queremos destacar: muy pocas de estas actividades implican la creación de empleos asalariados en la medida en que consisten en actividades autónomas realizadas por miembros de la familia.

sos fundiarios y financieros disponibles, estimulando todas aquellas actividades que puedan tener lugar en el medio rural.

- El tercer elemento del concepto es la *sustentabilidad*, que viene dada por la necesidad de tener en cuenta el medio físico y natural, ya que no en vano es éste uno de los principales atractivos de las áreas rurales. Por una parte, se debe avanzar hacia modelos de producción agrícola menos agresivos con el medio y, por otra, conseguir la movilización de los agricultores para las nuevas funciones asociadas al uso y conservación del medio natural. Este hecho está en relación directa con un concepto que tiene una importancia creciente y al que dedicaremos algún espacio: el de multifuncionalidad de la agricultura.
- *Local*, en esta nueva forma de concebir la política de desarrollo rural el territorio ocupa un lugar destacado. La gestión del territorio implica la asunción de una doble perspectiva: la consideración del territorio como soporte –visión tradicional– y como recurso (Esparcia Pérez *et al.*, 1999). De acuerdo con esta concepción, el desarrollo dependerá en gran medida de la iniciativa y de la capacidad empresarial de los agentes locales así como de su disponibilidad para innovar en un mundo rural cada vez más integrado con el exterior. El enfoque *bottom-up* y, por lo tanto, el impulso y el traslado del protagonismo –tanto en el diseño como en la gestión y administración de los programas– en el nivel local forman parte de esta nueva visión.

Anteriormente hacíamos referencia al concepto de multifuncionalidad⁹ ligado al nuevo papel que deberá desarrollar la agricultura. Es en la cumbre de Edimburgo (1992) donde se introduce este concepto, ya que de hecho las medidas de acompañamiento fueron el resultado de la formalización de esta idea. En la conferencia de Cork se vuelve a manifestar la necesidad de caminar hacia una política rural que integre las políticas de mercado y de desarrollo rural, valorando el papel que debe desempeñar la agricultura en el desarrollo rural. Ésta deja de ser considerada únicamente como una productora de alimentos y de materias primas para pasar a ser valorada a partir de su carácter multifuncional. De esta forma se reconocía el papel que la agricultura desarrolla en la configuración del espacio al contribuir a mantener un tejido social y económico, a conservar el medio natural y a diversificar las actividades en las zonas rurales¹⁰ (Declaración de Cork, 1996).

Profundizando en el tema del papel que debe desarrollar la actividad agraria, nos gustaría apuntar que, a pesar de que hay una tendencia creciente a disociar los conceptos de desarrollo rural y de desarrollo agrario, ésta es, en nuestra opinión, una postura equivocada. Es cierto que las zonas rurales están inmersas en un proce-

⁹ Para una visión más amplia de este concepto y de sus implicaciones sobre la política agraria y de desarrollo rural se pueden consultar Reig Martínez (2002), Atance *et al.* (2001) o Masot (2001).

¹⁰ En realidad este reconocimiento no ha pasado de ser un reconocimiento nominal, si bien de la reforma de la PAC del año 1992 se recogen algunos de estos aspectos, los resultados son muy poco relevantes.

so de cambio, y que si tradicionalmente la actividad agraria fue el principal motor económico hoy están llamadas a ocupar otro papel y a desarrollar nuevas actividades. Pero de esto no se deduce que ambos conceptos sean substitutivos, es decir, por una parte el desarrollo agrario es un elemento de obligada consideración para llegar a alcanzar el desarrollo rural, pero sin que esto signifique que la agricultura deba de ser la actividad a partir de la cual se construya necesariamente cualquier modelo de intervención en las áreas rurales (Bardají, 1999).

De lo que llevamos dicho debería deducirse que la aplicación de este modelo va a implicar la existencia de respuestas múltiples a la hora de definir el papel de la agricultura en el desarrollo de las áreas rurales en la medida en que se basa en el establecimiento de estrategias adaptadas a las características de cada territorio, de forma que no se puede caer en modelos de intervención estereotipados que apliquen formas de intervención uniformes de las que la agricultura está ausente.

Estamos, pues, ante una situación en la que se establece un consenso respecto de la necesidad de modificar progresivamente la Política Agraria Común, de forma que se avance en una transformación progresiva hacia una política rural integrada que contemple las interrelaciones entre la agricultura, la sociedad rural y el medio.

En este sentido, la Agenda 2000 debía de ser una respuesta institucional a estos nuevos desafíos, de hecho era esperada como la reforma más radical de la PAC. Las discusiones realizadas durante los años 1998 y 1999 llevaron a pensar que el desarrollo rural iba a constituir una parte más importante de la política europea al tiempo que un enfoque de carácter más territorial vendría a sustituir, o cuando menos a complementar, la política agrícola sectorial, pero en realidad significó poco más que la profundización de las reformas iniciadas en el año 1992.

Para finalizar esta revisión y antes de entrar en el análisis de la propia iniciativa, nos gustaría exponer, a modo de reflexión, algunas de las dudas que surgen en relación con este modelo:

- ¿Estamos ante una forma de intervención adecuada para todas las áreas rurales europeas? Anteriormente se señaló que éste es un modelo que surge en los países del norte de Europa, países que habían aprovechado más su potencialidad productiva. Se trata de un medio rural con densidades de población relativamente elevadas, con explotaciones modernizadas y capitalizadas, con una densa red urbana y con altos niveles de renta *per cápita*. Pero ésta no es una situación extrapolable al conjunto del medio rural europeo. En efecto, una buena parte de las áreas rurales situadas más al sur presentan una situación bien diferente¹¹. Es en los países europeos con un menor nivel de desarrollo donde las oportunidades de puesta en funcionamiento de actividades económicas no agrarias son relativamente más ba-

¹¹ De hecho, ya en el citado documento *El futuro del mundo rural* (1988) se establecían tres tipos distintos de zonas con perspectivas de desarrollo diferentes.

jas a la vez que son las regiones con las rentas más bajas y las que tienen una población ligada a la actividad agraria más numerosa (Etxezarreta, 1994).

- Hay otra cuestión en estrecha relación con lo que se acaba de señalar. En este modelo parece haber un supuesto implícito: la existencia de un número importante de explotaciones agrarias que, aprovechando las políticas de apoyo al sector agrario puestas en marcha en Europa, se han modernizado hasta convertirse en explotaciones competitivas en el mercado. Pero, ¿qué viabilidad tiene este modelo en las áreas donde esto no se cumple?
- En este sentido, ¿a cuántas familias puede proporcionar ingresos este sistema? No debemos olvidar que estamos ante mercados muy reducidos y que tienen una capacidad de expansión limitada.
- ¿Qué capacidad real de generar rentas tienen las actividades complementarias propuestas?, sobre todo si pensamos que los riesgos inherentes a estas actividades son muy elevados.
- La pluriactividad supone un incremento adicional de la carga de trabajo por parte de la unidad familiar. ¿En qué medida es asumible? E incluso, ¿hasta qué punto es compatible la puesta en marcha de nuevas actividades con determinados modelos agrarios?
- ¿Cómo se resolverá la necesidad de un determinado grado de infraestructuras y de servicios necesarias para la adecuada consolidación de estas actividades? Este problema afecta especialmente a las zonas situadas en la franja menos desarrollada del espacio rural europeo, donde el déficit histórico de infraestructuras es muy evidente. En este sentido, se hace necesario un cierto nivel de imbricación entre las políticas de carácter ascendente –apoyadas en dinámicas endógenas– y las descendentes, ya que de otra forma estaríamos comprometiendo tanto la eficiencia como la equidad del proceso (Ramos Real *et al.*, 2002).
- El presupuesto destinado a la política de desarrollo rural, ¿es suficiente para los objetivos que ésta se propone? A la vez que esta nueva formulación del desarrollo tomaba cuerpo no se ha dado un cambio de similar importancia en las contribuciones presupuestarias de la UE para este objetivo. La dotación presupuestaria aprobada para la política de desarrollo rural continúa siendo muy escasa, llevándose la política de precios y ordenación de mercados el grueso del presupuesto disponible. Si a esto le añadimos los problemas derivados del cofinanciamiento, da la sensación de que la responsabilidad del cambio de modelo se centra de forma muy acusada en el esfuerzo familiar. El peso de la financiación local –familias, empresas y administración local– es a todas luces excesivo. Dada la situación de apoyo financiero otorgada por las autoridades comunitarias a estas intervenciones, parece más bien una fórmula que permitiera paliar, en alguna medida y de una forma no excesivamente gravosa para las arcas comunitarias, los efectos de una reconversión agraria inevitable que amenazaba con expulsar de la

actividad un gran número de agricultores y con dejar de cubrir las necesidades básicas de otros muchos (Corbera, 1999).

Queremos finalizar destacando que muchos de los interrogantes que acabamos de formular están relacionados no tanto con la puesta en cuestión del modelo sino con su aplicabilidad a determinadas áreas europeas. La gran heterogeneidad de situaciones existentes hace que sea cuestionable su utilidad a la hora de conseguir avances de importancia en las áreas más deprimidas. Posiblemente pueda servir para dar pasos adelante en espacios concretos, pero las cuestiones expuestas anteriormente nos hacen dudar de la capacidad real de generar un cambio en la dinámica que están viviendo las áreas rurales con un mayor nivel de atraso.

2. LA INICIATIVA LEADER

Anteriormente se ha apuntado que la iniciativa comunitaria LEADER nace en el año 1991 dentro del marco normativo de las iniciativas comunitarias previsto en la reforma de los Fondos Estructurales¹². Todas ellas están referidas a temas de interés comunitario que inciden en la mayoría de los estados miembros y que tienen en común, además, el carácter de experimentación. Es ese carácter, precisamente, el que hace que se otorgue una gran importancia a cuestiones tales como el intercambio de experiencias, la transferencia de conocimientos técnicos, la cooperación o la creación de redes.

El desarrollo rural es uno de los ámbitos de incidencia de estas iniciativas comunitarias y LEADER¹³ (*Liaisons entre activités de développement l'économie rural*) la iniciativa dedicada a aquél.

El *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* del 19 de marzo de 1991 publica las directrices de la Comisión sobre la iniciativa comunitaria LEADER. En esta convocatoria se brinda a los países miembros de la UE la oportunidad de participar en un programa que tiene como objetivo la diversificación económica de los espacios rurales de la UE, y que estará en funcionamiento durante un período de cuatro años (1991-1994). Ésta no sería más que la primera fase de un programa que se prolongaría durante dos períodos más. En el cuadro 1 se recogen algunos datos básicos sobre estos períodos.

¹² DEL n° L374, de 31-12-1988.

¹³ El marco legal de estas iniciativas es el *Informe sobre el futuro del mundo rural* elaborado por la Comisión Europea (1988) y el Reglamento CEE n° 4253/88, de 19 de diciembre, materializado en la Comunicación a los estados miembros 91/C73/14.

Cuadro 1.- Datos básicos sobre la iniciativa

	PERÍODO	REFERENCIA LEGAL	REGIONES ELEGIBLES
LEADER I	1991-94	91/C73/14	Obj. 1 y zonas 5b)
LEADER II	1994-99	94/C180/12	Obj. 1, zonas 5b) y 6
LEADER +	2000-06	2000/C139/05	Todo el territorio

FUENTE: Elaboración propia a partir de información recogida en Rural Europe.

El nacimiento de esta iniciativa está estrechamente ligado al cambio en la concepción del desarrollo de las áreas rurales que acabamos de describir: el paso de una concepción sectorial de las ayudas que aplicaba formulaciones descendentes (*top-down*) a un nuevo enfoque. A continuación intentaremos sintetizar los principios en los que se basa esta iniciativa:

- 1) Desarrollo integral de las actividades económicas abarcando todos los aspectos del mundo rural. Como es obvio, este principio debería fundamentarse en el conocimiento de los problemas que afectan a la área, de tal forma que, basándose en un diagnóstico territorial, se establezca un programa de acción con estrategias de desarrollo integradas y multisectoriales.
- 2) Dimensión local o comarcal. Se busca que las decisiones políticas se adopten en el nivel más próximo posible a los ciudadanos, por lo que forzosamente se trata de una aproximación a las zonas de tamaño reducido y preferentemente con una identidad local reconocida. Como es de todos conocido, en su primera fase esta iniciativa no era aplicable en todo el territorio comunitario sino que podían beneficiarse de ella los territorios situados en las regiones objetivo nº 1 y objetivo 5b, con una población que oscilaba entre los 5.000 (si se trataba de zonas muy poco pobladas) y los 100.000 habitantes. A esto habría que añadir el requerimiento de que deberían de ser áreas homogéneas¹⁴ en lo que se refiere a las potencialidades de desarrollo y que no podrían incluir zonas urbanas.
- 3) Participación de la población local en la decisión de los contenidos del programa y en la planificación de las actividades. Muchas veces ligado a la puesta en marcha de esta iniciativa surgen los llamados grupos de acción local o asociaciones de desarrollo local que serán los encargados de su puesta en marcha y de su funcionamiento. Lesenfants y Molinillo los definen como “*entidades que articulan la cooperación horizontal entre las administraciones locales y otros organismos públicos con la sociedad civil y económica organizada en el territorio*” (Sancho Comíns, 2002).
- 4) Valor demostrativo. Este hecho implica que la experiencia pueda trasladarse a otras zonas de características similares, de forma que sirva como ejemplo para

¹⁴ Es preciso destacar que estas zonas pueden ser definidas y caracterizadas con independencia de cualquier división administrativa ya existente. En la mayor parte de los casos fueron áreas inferiores a la categoría administrativa de NUT III.

animar a intervenciones privadas en otras áreas, así como de experiencia para posteriores intervenciones institucionales. Para esto se establece una red a escala europea.

- 5) Carácter innovador. Las acciones llevadas a cabo deberán de tener este carácter, pero entendiendo como tal no únicamente la concepción clásica de innovación, fundamentalmente de carácter tecnológico, sino en un sentido más amplio: lograr nuevas formas de valorización de los recursos locales, la puesta en marcha de acciones no tenidas en cuenta por otras políticas de desarrollo, acciones que ofrezcan nuevas respuestas a los puntos débiles y a los problemas de las zonas rurales, etc.

En cuanto al tipo de proyectos de intervención que se pueden llevar a cabo, la Comisión estableció que deberían ajustarse a los siguientes objetivos:

- Favorecer el aprovechamiento de recursos locales, naturales y humanos.
- Impulsar la revalorización de las producciones agrícolas.
- Promover la creación de alternativas a la agricultura.
- Promocionar y potenciar el patrimonio histórico y artístico.
- Potenciar la capacitación y la cualificación profesional.
- Incentivar la participación de los agentes económicos y sociales.

Así pues, la iniciativa LEADER supone un cambio importante en la estrategia de intervención en las áreas rurales, un cambio en el enfoque que hasta el momento ha venido caracterizando las políticas de desarrollo, que tenían la mirada puesta en las inversiones externas o en soluciones alejadas del marco local¹⁵.

Éste es, para nosotros, el cambio que tiene más relevancia. En este sentido, Champertier (1999) destaca, entre los elementos que otorgan el valor añadido a esta iniciativa, el enfoque territorial y ascendente: territorial en la medida en que implica definir una política de desarrollo a partir de las realidades, de los puntos fuertes y de las debilidades particulares de cada zona; y ascendente en la medida en que la toma de decisiones es participativa en el ámbito local. Se persigue la máxima implicación de los agentes locales, así como de las instituciones representativas públicas y privadas.

Otro elemento que hay que destacar del enfoque LEADER es que el desarrollo en estas zonas tiene que basarse en nuevos modelos que no descansen exclusivamente en las actividades agrarias. En este sentido, el LEADER recoge la creciente complejidad de los espacios rurales que se ha traducido en una amplia gama de

¹⁵ Sobre esta cuestión ver, entre otros, Azqueta (1992); Bustelo (1991); Godard, Ceron, Vinaker y Passaris (1987); o Hirschman (1980).

formas de intervención, produciéndose el paso de unas políticas de corte casi exclusivamente agrario a otras denominadas de desarrollo rural.

Así pues, el modelo que se intentará aplicar se asienta en la explotación de los recursos locales a través de la participación de la población local, del fomento de iniciativas privadas con un enfoque ascendente, integrado, multisectorial y sustentado en la innovación. Es decir, estamos ante un programa que asume la necesidad de aplicar un enfoque de abajo-arriba, un método de implementación *bottom-up* sobre el que se ha discutido mucho respecto de las claras ventajas que supone su aplicación a las políticas que afectan a las áreas rurales (Mannion, 1999). Lo que acabamos de señalar tiene otra consecuencia: implica la inexistencia de soluciones únicas y globales, ya que cada área tiene sus propios recursos, problemas, necesidades y experiencias, elementos que es necesario tener en cuenta a la hora de poner en marcha cualquier iniciativa.

Dadas las especiales características de esta iniciativa, nos detendremos en analizar uno de los elementos estratégicos de la planificación LEADER: el grupo local encargado de su gestión. Estos grupos¹⁶ son la materialización del *partenariado* local, autor de una estrategia de intervención. Es el grupo el que elabora y ejecuta un proyecto de intervención en interés de la zona y de las personas que en ella habitan. De acuerdo con esta definición, las ADL deberán aglutinar a los representantes de los principales agentes sociales y de las distintas fuerzas políticas electas, a los líderes de la sociedad civil, a las instituciones públicas y a las asociaciones de distinto tipo que actúan en ese ámbito (empresariales, profesionales, culturales...). El hecho de que en el LEADER I no se incluyan barreras a la libre organización del *partenariado* local¹⁷ nos llevará a que exista una gran diversidad en su composición.

En relación con los grupos de acción local y ya para terminar, vamos a apuntar simplemente que en la publicación *Organizar a parceria local* (Observatório Europeu LEADER/AEIDL, 1997) se identifican tres tipos de estructuras sociales efectivas que dependen de los intereses dominantes del *partenariado* local:

- “Los que están dictados por una lógica pública de organización del «partenariado» local. Los comportamientos organizativos están próximos a los intereses de la administración pública local.
- Los que responden a una lógica privada. La iniciativa privada desarrolla aquí un papel importante al nivel del desarrollo local y de la movilización de los intereses sectoriales.
- El tercer tipo está dictado por la lógica civil implícita en la creación y evolución del GAL”.

¹⁶ A lo largo del trabajo nos referiremos a ellos con el acrónimo ADL.

¹⁷ Por lo menos así sucedió tanto en la fase I como en la II del programa. Como se verá a continuación, sí hubo alguna modificación a este respecto pero sólo afectó a la tercera fase: LEADER +.

Los grupos cuentan en todos los casos con un equipo técnico, con poder de decanos y con un presupuesto relativamente importante que los colocan en una situación especial en el territorio. Son una nueva forma de organización que puede influir considerablemente en el equilibrio institucional y político del territorio.

Además de estas entidades de carácter local encargadas del diseño y de la gestión, cada estado miembro debe designar un organismo competente en el ámbito nacional que funcionará como entidad intermedia entre el nivel comunitario y los organismos locales.

Con el objeto de obtener una visión lo más clara posible de esta iniciativa vamos a detallar algunos aspectos de cada una de sus fases.

2.1. LA INICIATIVA LEADER I

En el año 1991 la Comisión decide adoptar, al amparo del artículo 11 del Reglamento (CEE) nº 4253/88¹⁸, la iniciativa LEADER I, iniciativa que estuvo en funcionamiento durante el período 1991-1994. En el cuadro 2 podemos ver las cifras globales del programa así como la población y la superficie implicada.

Cuadro 2.- Cifras básicas LEADER I

Inversión total prevista	1.155 Mecus
Contribución de la UE	442 Mecus
Contribución de los estados miembros	347 Mecus
Contribución de la iniciativa privada	366 Mecus
Grupos LEADER	217
Grupos en zonas objetivo nº1	127
Grupos en zonas de objetivo 5b	90
Superficie media de una comarca LEADER	1.685 km ²
Densidad media de población	31,4 hb./km ²

FUENTE: Caro de la Barrera (1995).

Hay que señalar que la directiva de la Comisión¹⁹ expresaba la intención de subvencionar, en este primer período, a 100 grupos cuya experiencia sirviera de modelo. Finalmente, entre diciembre de 1991 y febrero de 1992 se aprobaron 217 programas, sin que este incremento implicara un aumento paralelo del presupuesto destinado que, finalmente, quedó en 449 Mecus. En este sentido, tenemos que destacar que la iniciativa comunitaria LEADER I supone una parte muy pequeña del gasto total de la política comunitaria de desarrollo rural durante el primer período de programación de los fondos²⁰.

¹⁸ Del nº L374, de 31-12-88.

¹⁹ 91/C73/14 ib.

²⁰ El 3,4% en el primer programa y el 4,9% para el segundo (Arnalte *et al.*, 1998).

Es importante destacar que este incremento de los grupos sin aumento de los fondos supone la merma de uno de los principios que anteriormente establecíamos: el carácter demostrativo, dado que se apostó más por una dispersión de los fondos para llegar a un mayor número de áreas que por una concentración en las áreas piloto. Corbera (1999) apunta como causa explicativa no una mayor eficacia del programa sino el hecho de que llegando a más lugares, aún a costa de menores medios, el programa reforzaba la imagen solidaria de la CE, demostrando un esfuerzo por paliar los efectos de la reconversión agraria.

A partir de las cifras anteriores podemos establecer el presupuesto medio de un programa LEADER en 5,3 millones de ecus. Cifra que, aunque puede ser orientativa de la modesta cuantía de los programas, no resulta representativa dadas las grandes diferencias existentes entre los grupos.

Analizaremos ahora el tipo de medidas que se pueden beneficiar de las subvenciones concedidas a partir de estos fondos. La propia Comisión marcaba el tipo de iniciativas diferenciando aquéllas que eran propiamente de desarrollo rural de otras dirigidas a consolidar los grupos de acción local y a establecer centros permanentes de desarrollo rural en las áreas:

1) Medidas de desarrollo rural propiamente dicho:

- a) Apoyo técnico para la elaboración de proyectos.
- b) Formación profesional y ayudas a la contratación.
- c) Turismo rural.
- d) Valorización y comercialización *in situ* de la producción agraria, forestal y pesquera local.
- e) Fomento del artesanado, pequeñas empresas y servicios locales, que posibiliten la pluriactividad de los agricultores y de la población rural en general.

2) Medidas relativas a los grupos de desarrollo rural:

- Ayudas para la creación de grupos, puesta en marcha, formación de animadores, etc.
- Ayudas para el equipamiento informático y telemático.
- Asistencia técnica a los grupos.
- Ayuda a la integración de los grupos en una red supranacional.

Además de las actuaciones realizadas por cada uno de los grupos en su comarca, se pretendía la consolidación de una red de intercambio de información y de experiencias para lo cual se reservó una partida presupuestaria (de un máximo del 2% del total).

En cuanto al funcionamiento del programa cabe señalar que cada estado miembro, a través del organismo intermedio, elevaba a la Comisión las candidaturas apoyadas en el programa. Esta primera selección de los grupos recaería, pues, en los estados miembros, que aplicarían criterios tales como la garantía de solvencia, la capacidad administrativa, el grado de implantación local, la participación de los

agentes económicos y sociales en el funcionamiento del grupo, la calidad del PAL, la experiencia y los conocimientos técnicos o la aceptación de las normas de funcionamiento de la red supranacional prevista por la propia directiva.

La Comisión era el órgano de aprobación final y el encargado de determinar la cuantía de la contribución europea a cada programa local, como es lógico, después de un proceso de evaluación de una serie de parámetros como la calidad, la superficie abarcada, la cantidad de activos y de explotaciones agrarias, la densidad, etc., junto con otras características geográficas²¹.

El mecanismo de funcionamiento de entrega de subvenciones y el control de éstas consistía en que la Comunidad, desde los Fondos Estructurales, ingresaba la totalidad de la subvención concedida a cada estado al organismo intermedio, que debía actuar como coordinador de los distintos programas locales. El seguimiento se efectuaba desde un comité de ámbito nacional nombrado especialmente y que respondería de la evaluación de los distintos programas locales del estado. Como es sabido, la inversión prevista²² por la UE en subvenciones a los programas LEADER se correspondía únicamente con una parte del total previsto, que debía completarse con partidas con origen en los países miembros y con la inversión privada.

2.2. LA INICIATIVA LEADER II

La valoración realizada del LEADER I por parte de prácticamente todos los niveles institucionales fue positiva, considerando que el LEADER funcionó de manera bastante eficaz y eficiente en el sentido de alcanzar una promoción del desarrollo rural que tuviera en cuenta la diversidad de situaciones en el nivel local. Este hecho fue determinante de la prolongación de esta forma de intervención en las áreas rurales a través de la iniciativa LEADER II²³ (con vigencia entre los años 1994 y 1999), que es concebida como una continuación del anterior programa y, por lo tanto, son muchas las similitudes entre ambas.

Probablemente, uno de los aspectos más novedosos de esta segunda fase sea el fuerte incremento del número de áreas financiadas. Tanto en términos de inversión comunitaria (que ascendió²⁴ a 1.755,15 Mecus²⁵, superando la inversión total los 4.000 Mecus) como en términos de grupos participantes su número se cuadruplicó, siendo más de 900 los grupos que estuvieron gestionando esta iniciativa en esta segunda fase.

²¹ Artículo 17 de la Directriz 91/C73/14.

²² El tipo de financiación usada fue la subvención global con origen en los tres Fondos Estructurales (FEOGA, FEDER y FSE).

²³ Las líneas básicas del LEADER II están fijadas en la comunicación a los estados miembros 94/C 180/92 publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 1 de julio de 1994.

²⁴ *Rural-Europe* (AEDL, 1997).

²⁵ 1000 para regiones objetivo 1.

Además de este incremento de la importancia global de la iniciativa, también sucede que países que habían participado con una muy escasa dotación en la primera fase como Dinamarca, Bélgica u Holanda aumentarían notablemente su participación, al menos en términos absolutos, aunque la situación de predominio de países como España, Italia, Francia o Alemania continúa, absorbiendo éstos las 2/3 partes de la dotación total.

Con el objetivo de ser lo más breves posible en cuestiones, por otra parte, bien conocidas y de no cometer reiteraciones, nos detendremos tan sólo en las principales diferencias en el diseño de ambas fases. De nuevo, los beneficiarios son las áreas rurales localizadas en las regiones objetivo nº 1 y 5b, a las que se añaden las clasificadas como objetivo nº 6. De hecho, la continuidad del LEADER va a implicar el mantenimiento de todos los criterios básicos anteriormente citados²⁶ que se verán incrementados con la inclusión de tres nuevas exigencias:

- Se otorga un mayor peso a la innovación como respuesta a los grandes cambios que está sufriendo el mundo rural. El efecto demostrativo y la capacidad de transferencia son elementos clave en esta etapa.
- Incluye la organización de proyectos de cooperación transnacional.
- Impone la obligación de intercambio de conocimientos y experiencias dentro de una red europea de desarrollo rural.

Así pues, las acciones incluidas en este programa quedaron de la siguiente forma:

- Adquisición de capacidades²⁷ para que los agentes locales puedan poner en marcha estrategias de desarrollo basadas en el aprovechamiento de los recursos del territorio respectivo (estudio y diagnóstico del territorio, constitución del GAL, elaboración de una estrategia y de un programa de acción, búsqueda de financiación, sensibilización y movilización de la población, etc.).
- Programas de innovación rural. Tendrán prioridad aquellos programas que, además de integrarse en una estrategia general de desarrollo rural y de dar continuidad a otras medidas llevadas a cabo en el territorio, cuenten con tres características: innovación (entendido el carácter innovador como no limitado al método sino que deberá estar presente en el contenido técnico del proyecto en aspectos culturales, económicos, ambientales o de inserción social), efecto demostración (para el que es necesario dar a los proyectos una cierta difusión) y posibilidad de transferencia.

²⁶ Para ampliar más las diferencias y las similitudes existentes entre ambas etapas, véase Beltrán (1995).

²⁷ Esta acción está dirigida a grupos que no tuvieron en funcionamiento la primera fase de la iniciativa.

- Concepción y realización de proyectos comunes en zonas pertenecientes al menos a dos estados miembros para favorecer el intercambio de experiencias y de conocimientos.
- Introducción en la red europea de desarrollo rural. Los beneficiarios directos del LEADER II deberán integrarse en una red europea de desarrollo rural a la que tendrán que transmitir información generada por el grupo. En la propia red se creará un instrumento metodológico (Observatorio Europeo de Innovación y Desarrollo Rural) que tendrá como funciones determinar, describir, validar y facilitar la transferencia de innovaciones surgidas en el medio rural.

Por lo que a los beneficiarios se refiere, cabe apuntar como novedad que se establecieron dos tipos:

- 1) Los grupos de acción local, constituidos por asociaciones de interlocutores públicos y privados, que continúan siendo el grupo más numeroso.
- 2) Los agentes colectivos públicos o privados cuya actuación en favor del desarrollo rural tenga un carácter predominantemente temático o sectorial y se inscriba en una lógica de desarrollo de un territorio local.

2.3. LA INICIATIVA LEADER +

En el año 1999 finaliza la segunda etapa de la iniciativa comunitaria LEADER en un contexto en el que numerosos analistas reclaman la elaboración de una nueva iniciativa comunitaria para el desarrollo rural después de esta fecha²⁸. El inicio del período de programación 2000-2006 abre una nueva perspectiva para las políticas de intervención en el medio rural.

Anteriormente se señalaba que las propuestas de futuro contemplaban una profunda reforma tanto de las políticas estructurales como de la PAC, dando prioridad, al menos en la teoría, al sostenimiento de unas comunidades rurales vivas. El desarrollo rural pasa de ser un conjunto de actuaciones inconexas a integrarse dentro de la nueva PAC, constituyendo uno de sus pilares básicos. La reducción del número de iniciativas comunitarias a cuatro²⁹, siendo el LEADER + una de las que permanecen³⁰, parece confirmar esta visión.

Tras décadas de intervenciones segmentadas y descoordinadas, se recogen por primera vez en un solo reglamento –Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo– las actuaciones que se refieren tanto a las inversiones de modernización y mejora de las explotaciones agrarias, a la mejora de la transformación y comercialización

²⁸ Ver discurso de clausura del coloquio LEADER: “Hacia una nueva iniciativa comunitaria de desarrollo rural: la opinión de 800 líderes”, pronunciado por el comisario Franz Fischler: “Por una nueva iniciativa comunitaria para el desarrollo del mundo rural”, en *LEADER Magazine*, núm. 16, (invierno, 1997-1998).

²⁹ Interreg (2000/C143/05), Equal (2000/C127/05) y Urban (2000/C127/05).

³⁰ Ver comunicación de la Comisión a los estados miembros de 14 de abril de 2000 por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural LEADER + (2000/C139/05).

de productos agrarios, a las ayudas a la selvicultura, etc., como a la promoción de la formación, a las intervenciones ambientales, a las ayudas a zonas desfavorecidas, además de otras relativas al fomento de adaptación y desarrollo de las zonas rurales (mejora de infraestructuras y fomento de actividades no agrarias). A pesar de que esto puede ser considerado un avance, también es cierto que no se incorporan nuevos modos de intervención. La reforma terminó siendo, como ya se apuntó con anterioridad, una reorganización de las medidas ya existentes.

Los objetivos de esta tercera fase de la iniciativa son similares a los de las etapas anteriores (CON, 2000): *“incitar a los agentes del mundo rural a una reflexión sobre el potencial de su territorio con una perspectiva de largo plazo, fomentar la aplicación de estrategias originales de desarrollo sostenible, integradas, de calidad y destinadas a la experimentación de nuevas formas de puesta en valor del patrimonio natural y cultural, de mejora del entorno económico a fin de contribuir a la creación de empleo y de mejora de la capacidad de organización de las respectivas comunidades”*.

Sí que hay un cambio sustancial en cuanto a los territorios que se pueden beneficiar de esta iniciativa, ya que en esta fase la totalidad de los territorios europeos resultan elegibles³¹, pero permitiendo a los estados miembros que limiten la aplicación del LEADER + a determinadas zonas rurales basándose en criterios coherentes con los objetivos de su política interior.

En cuanto a los beneficiarios, se establece otra novedad relacionada con la composición de los grupos: en los órganos de decisión las administraciones públicas y los representantes políticos no podrán representar más del 50% de los agentes locales. Este cambio pretende paliar los problemas observados en la gestión del LEADER II en cuanto a la precariedad de muchas de las asociaciones. Constituye, pues, un intento de evitar que las asociaciones sean únicamente formales. En este sentido, se insiste en que los GAL deberán demostrar su capacidad para elaborar y ejecutar una estrategia de desarrollo.

Los capítulos de apoyo establecidos en el LEADER II vuelven a ser modificados:

- Capítulo 1: Apoyo a las estrategias de desarrollo rural territoriales, integradas y piloto, basadas en el enfoque ascendente y en la cooperación horizontal. Dentro de este capítulo hay otra novedad que viene dada porque cada plan de desarrollo deberá demostrar que la estrategia se articula en torno a uno de los siguientes aspectos³²:
 - Uso de nuevos conocimientos y tecnologías a fin de incrementar la competitividad de los productos y de los servicios de los territorios.
 - Mejora de la calidad de vida en las áreas rurales.

³¹ Se establece un límite en cuanto al porcentaje de cofinanciamiento: la contribución del FEOGA será como máximo del 75% del coste total subvencionable en las regiones objetivo 1 y del 50% en las no incluidas.

³² Es importante destacar que estos aspectos pueden ser incrementados por los estados miembros.

- Valorización de los productos locales, en particular facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante actuaciones colectivas.
- Valorización de los recursos naturales y culturales, incluida la de las áreas de interés comunitario en el marco de NATURA 2000.
- Capítulo 2: Apoyo a la cooperación interterritorial y transnacional.
- Capítulo 3: Integración en una única red de todos los territorios rurales de la EU, tengan o no acceso al LEADER +.

Y para terminar, vamos a citar un último elemento que creemos relevante ya que por vez primera se recoge en la comunicación de la Comisión la posibilidad de dar un apoyo prioritario a aquellas estrategias que tengan como objeto un incremento de las oportunidades de empleo de dos colectivos con problemas laborales específicos: las mujeres y los jóvenes.

3. PUNTOS DE CONTROVERSIA

El objetivo de este apartado final es destacar alguno de los problemas que tanto en el análisis previo de la iniciativa como en los distintos trabajos consultados se han puesto de manifiesto. Puntos que deberán constituir la base del análisis a partir de la cual testar la influencia real de la iniciativa en cada una de las zonas de aplicación:

- Uno de los problemas que se le achacan a la iniciativa LEADER en su aplicación es la ausencia de un nivel suficiente de diversificación de las acciones, hecho que en la práctica ha significado una gran concentración de esfuerzos en el subsector turístico³³. Se ha apuntado ya varias veces que el mundo rural de la UE está muy lejos de ser homogéneo ya que existen una gran diversidad de situaciones, por lo que es necesario averiguar si el LEADER tuvo un efecto encorsetador, es decir, si a pesar de ese pretendido diseño territorial en realidad ofrece a los grupos beneficiados un margen de maniobra menor del deseable.
- Anteriormente señalábamos como uno de los problemas de la política de desarrollo rural aplicada en Europa su escasa dotación presupuestaria. Esto mismo se puede aplicar a esta iniciativa: su dotación es reducida en relación con los objetivos que se propone. A esto hay añadir la cofinanciación por parte de los estados miembros y de las áreas participantes. El esfuerzo financiero que se exige a estos espacios puede ser excesivo, sobre todo para las áreas más deprimidas.

³³ Son numerosos los trabajos que apoyan esta opinión, baste ver la aportación del director de Desarrollo Rural de la DGVI, en la primera jornada plenaria del coloquio LEADER o los resultados de la *Ex-post Evaluation of the LEADER I Community Initiative 1989-1993* (Dethier, 1999).

- Alrededor del concepto de pluriactividad también surgen importantes dudas. Es cierto que puede ser una solución para aquellas áreas que reúnan determinadas condiciones o incluso para ciertos individuos, pero, ¿en qué medida es una solución para amplias áreas del sur de Europa?
- Continuando con el tema de la pluriactividad, hay que señalar que ésta puede ser también una forma de mantener una fuente de renta que permita a los titulares de una explotación llegar hasta la jubilación, pero sin convertirse en una opción atractiva para la gente joven. ¿En qué medida se puede asimilar la pluriactividad con una forma más de trabajo en precario? Ésta es otra de las preguntas para las que deberemos de buscar una respuesta (Bryden, 1994).
- Por otro lado, ¿cómo se conjuga la orientación global y sostenible con la exclusión de la agricultura como sector susceptible de recibir ayudas? La agricultura ha sido un sector poco apoyado a partir de las iniciativas LEADER. El propio programa deja las intervenciones en este sector al cuidado de la PAC y de su aplicación a la vez que concentra su intervención en sectores no agrarios. Evidentemente, en ciertos lugares donde la agricultura es un residuo del pasado o donde ya se ha alcanzado –o incluso superado– su máximo nivel productivo este diseño puede ser el adecuado, pero lamentablemente ésta no es la situación en una buena parte de las áreas rurales de la UE.
- Terminamos haciendo referencia a otro problema que se presenta con esta iniciativa: la legitimidad de los grupos e instituciones que gestionan el proceso. En algunos casos esta legitimidad no es reconocida por el resto de los agentes existentes en el territorio, hecho que puede dar al traste con los resultados. Uno de los aspectos mas repetidos en relación con esta cuestión es que en las zonas rurales con elevados niveles de atraso y con una sociedad civil poco articulada³⁴ puede suceder que la administración local o determinados grupos con intereses sectoriales suplanten la iniciativa civil.

³⁴ No podemos olvidar que en las zonas rurales con mayor nivel de atraso la ruptura del modelo de sociedad agraria ha implicado que la vida social perdiera vigencia, la pérdida de la cultura local, la depauperización social o el vacío de formas sociales diferenciadas de las urbanas.

BIBLIOGRAFIA

- ALARIO, M. (2001): "Políticas de planificación y de desarrollo de los espacios rurales", en F. García Pascual [ed.]: *El mundo rural en la era de la globalización incertidumbres y potencialidades*, pp. 213-266. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- ARNALTE ALEGRE, E. (2002): "PAC y desarrollo rural: una relación de amor-odio", *ICE*, 803, pp. 45-60.
- ARNALTE ALEGRE, E.; OLIVEIRA BAPTISTA, F.; ALVES DE SOUSA LOURENÇO, F.; MUÑOZ ZAMORA, C.; GOMES RODRIGO, I. (1998): *El desarrollo rural: políticas aplicadas situación actual del debate y perspectivas del futuro a nivel europeo*. (AGRI-106). Estrasburgo: Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios.
- ARZENI, A.; ESPOSTI, R.; SOTTE, F. [ed.] (2002): *European Policy Experiences with Rural Development*. (Wissenschaftsverlag Vauk). Ancona: Kiel KG.
- ATANCE, I.; BARDAJÍ, I.; TIÓ, C. (2001): "Fundamentos económicos de la multifuncionalidad agraria e intervención pública (una aplicación al caso de España)", *IV Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais*. Santiago de Compostela.
- AZQUETA, D. (1992): "Sobre el estado actual de la teoría del subdesarrollo", *III Jornadas de Economía Crítica*. Barcelona.
- BARDAJÍ, I. (1999): "Agricultura y desarrollo rural", en E. Ramos Real [ed.]: *El desarrollo rural en la agenda 2000*, pp. 135-147. Madrid: MAPA.
- BARJADÍ, I.; GIMÉNEZ, M. (1995): "La iniciativa LEADER I y su contribución a la pluriactividad en Castilla y León", *Agricultura y Sociedad*, 77, pp. 147-172.
- BATEMAN, D.; RAY, C. (1994): "Farm Pluriactivity and Rural Policy: Some Evidence from Wales", *Journal of Rural Studies*, 10, pp. 1-13.
- BLANC, M. (1997): "La ruralité: diversité des approches", *Économie Rurale*, 242, pp. 5-12.
- BELTRÁN, C. (1995): "Mecanismos e instrumentos de la iniciativa comunitaria LEADER II", en E. Ramos Real y J. Cruz Villalón [coord.]: *Hacia un nuevo sistema rural*. Madrid: MAPA.
- BUSTELO, P. (1991): *Economía del desarrollo. Un análisis histórico*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- CARO DE LA BARRERA, E. (1995): "El programa LEADER y su aplicación en Andalucía", en E. Ramos Real y J. Cruz Villalón [ed.]: *Hacia un nuevo sistema rural*. Madrid: MAPA.
- CEÑA DELGADO, F. (1995): "Planteamientos económicos del desarrollo rural: una perspectiva histórica", en E. Ramos Real y J. Cruz Villalón [ed.]: *Hacia un nuevo sistema rural*. Madrid: MAPA.
- CHAMPETIER, Y. (1999): "Proyectar hacia el futuro los logros del LEADERII", en E. Ramos Real [ed.]: *El desarrollo rural en la agenda 2000*, pp. 347-373. Madrid: MAPA.
- COMISIÓN EUROPEA (1988): *El futuro del mundo rural*. (COM (88) 501 final de 28 de julio).
- COMISIÓN EUROPEA (1991): "Comunicación a los estados miembros por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para presentar propuestas que respondan a una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER I)", *DOCE* 91/C 73/14.
- COMISIÓN EUROPEA (1991): *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión*. (COM (91) 100, 1 febrero).

- COMISIÓN EUROPEA (1994): *Comunicación a los estados miembros de la iniciativa comunitaria LEADER II*. (94/c/180/12). Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Agenda 2000, vol. I: Por una Unión mas fuerte y mas amplia*. (COM (97) 2000). Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): *Propuestas de reglamentos de los fondos estruturales 2000-2006. Análisis comparado*. Bruselas: OPOCE.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): "Comunicación de la Comisión de los estados miembros de 14 de abril de 2000 por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural LEADER +", *DOCE* 2000/C 139/05.
- COMISSÃO EUROPEIA (1985): *As perspectivas sobre a Política Agrária Comunitária*. Bruselas.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999): *Évaluations intermediaires des programmes de développement rural (Objectifs 5a et 5b)*. Bruselas.
- CORBERA MILLÁN, M. (1999): "Las políticas de desarrollo rural en la región cantabrica: los programas LEADER", en M. Corbera [ed.]: *Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración de España en la UE*, pp. 175-236. Santander: Universidad de Cantabria.
- CRISTOVÃO, A. (1999): "Desenvolvimento. Perplexidade, propostas e interrogantes", *Seminário Desenvolvimento Rural e Cooperação Iberoamericana*.
- DECLARACIÓN DE CORK (1996): *Un medio rural con vida. Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural*. (7-9 de noviembre). (Inserta en la *Revista Española de Economía Agraria*, núm. 176-177, pp. 371-76).
- DETHIER, J.L. (1999): *Ex-post Evaluation of the LEADER I Community Initiative 1989-1993*. (General Report realizado por la Comisión Europea).
- ESPARCIA PÉREZ, J.; NOGUERA TUR, J. (1999): "Reflexiones en torno al territorio y al desarrollo rural", en E. Ramos Real [ed.]: *El desarrollo rural en la Agenda 2000*, pp. 9-44. Madrid: MAPA.
- ESPARCIA, J. (2001): "Las políticas de desarrollo rural: evaluación de resultados y debate en torno a sus orientaciones futuras", en F. García Pascual [ed.]: *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, pp. 267-311. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- ETXEZARRETA, M. (1988): *Desarrollo rural integrado*. Madrid: MAPA.
- ETXEZARRETA, M. (1989): "El replanteamiento del proteccionismo agrario y la política de estructuras", *ICE*, 666, pp. 36-58.
- ETXEZARRETA, M. (1999): "Las políticas de desarrollo rural integrado y la agricultura familiar", en M. Corbera [ED.]: *Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración de España en la UE*, pp. 163-174. Santander: Universidad de Cantabria.
- ETXEZARRETA, M.; CRUZ, J.; GARCÍA, M.; VILADOMÍU, L. (1995): *La agricultura familiar ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Madrid: MAPA.
- GARCÍA PASCUAL, F. (2001): *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*. Madrid: MAPA.
- GODARD, O.; CERON, J.P.; VINAKE, K.; PASSARIS, S. (1987): "Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local", *Estudios Territoriales*, 24, pp. 31-58.
- HIRSCHMAN, A.O. (1980): "Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo", *El Trimestre Económico*, 188, pp.1055-1077.

- LÓPEZ IGLESIAS, E. (1998): "O impacto da nova política de desenvolvemento rural da EU nas zonas desfavorecidas. Unha valoración da propostas da Axenda 2000", *Análise Empresarial*, 28, pp. 35-56.
- MANNION, J. (1999): "Fortalezas y debilidades de la Administración pública dentro de un enfoque *botton-up* de desarrollo rural", en E. Ramos Real [ed.]: *El desarrollo rural en la Agenda 2000*, pp. 109-115. Madrid: MAPA.
- OBSERVATORIO RURAL EUROPEU (1997): *Organizar a parceria local*. (Cuadernos LEADER). Bruxelas.
- PÉREZ FRA, M.M. (2003): *A contribuiçom da iniciativa LEADER ao desenvolvemento de zonas rurais. Análise dos resultados do programa LEADER I em Galiza e o Norte de Portugal*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico.
- PÉREZ, M.; GIMÉNEZ, M. (1994): "Desarrollo local y desarrollo rural: el contexto del programa LEADER", *Papeles de Economía Española*, núm. 60-61, pp. 219-233.
- RAMOS REAL, E.; CRUZ VILLALÓN, J. [ed.] (1995): *Hacia un nuevo sistema rural*. Madrid: MAPA.
- RAMOS REAL, E.; DELGADO SERRANO, M.M. (2002): "Nuevas formas de institucionalidad y su influencia en el desarrollo de las áreas rurales", *ICE*, 803, pp. 91-104.
- RAY, C. (1996): "Local Rural Development and the LEADER I Programme", en P. Allanson y M. Whitby [ed.]: *The Rural Economy and the British Countryside*. London: Earthscan.
- RAY, C. (1998): *New Places and Space for Rural Development in the European Union: An Analysis of the UK LEADERII Programme*. (Working Paper, núm. 34). University of Newcastle Upon Tyne, Centre for Rural Economy.
- REIG MARTÍNEZ, E. (2002): "La multifuncionalidad del mundo rural", *ICE*, 803, pp. 33-44.
- SANCHO COMÍNS, J. [ed.] (2002): *Desarrollo rural. De los fundamentos a la aplicación. Parainfo*. Madrid: Thomson Learning.
- VILADOMÍU, L.; ROSSEL, J. (1998): "Evaluando políticas, programas y actuaciones de desarrollo rural", *Revista Española de Economía Agraria*.